

***CONTROL DE OPERACIONES FORESTALES
CON ÉNFASIS EN LA ACTIVIDAD ILEGAL***

Documento Técnico 120/2003

William Cordero

Contrato USAID: 511-C-00-93-00027
Chemonics International Inc.
USAID/Bolivia
Junio, 2003

Objetivo Estratégico de Medio Ambiente (USAID/Bolivia)

**CONTROL DE OPERACIONES FORESTALES
CON ÉNFASIS EN LA ACTIVIDAD ILEGAL**

**Proyecto de Manejo
Forestal Sostenible
BOLFOR**

Cuarto Anillo
esquina Av. 2 de Agosto
Casilla 6204
Teléfonos: 3-480766 – 3-480767
Fax: 3-480854
e-mail: bolfor@bibosi.scz.entelnet.bo
página web: <http://bolfor.chemonics.net>

Santa Cruz, Bolivia

Agradecimiento

La elaboración de este informe no hubiera sido posible sin la colaboración decidida y amplia de:

Antonio Andaluz: posiblemente el principal culpable de que el Régimen Forestal de la Nación esté plagado de herramientas para la efectiva aplicación de la ley. Además Antonio contribuyó en el análisis y resumen de algunas de las encuestas realizadas y, en general, con muchas de las sugerencias y recomendaciones que aquí se presentan.

Olvis Camacho, Fátima Vargas y Eduardo Quiroga: funcionarios de avanzada de la Superintendencia Forestal que siempre han estado dispuestos a hacerse problema con tal de ir adelante con su trabajo. Su contribución es invaluable porque entre otras cosas estuvieron dispuestos a servir de conejillos de indias para probar en el campo diferentes ideas.

En algunas partes del documento se hace referencia especial a las personas mencionadas arriba, pero en realidad su participación, de una u otra manera, está en todo el documento.

Debe mencionarse también que otro personal de la Superintendencia Forestal también fue importante para completar este informe; tanto todos los que respondieron las encuestas, como el personal de las Unidades Operativas de Boque que muchas veces arriesgan hasta su vida al hacer una inspección o un decomiso y que también muchas veces ven con desilusión como su esfuerzo termina en nada.

A todos muchas gracias.

Tabla de Contenido

SECCIÓN I	INTRODUCCIÓN	I-1
SECCIÓN II	ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE OPERACIONES ILEGALES	II-1
	A. ¿Qué es aprovechamiento ilegal?	II-1
	B. Importancia del aprovechamiento ilegal	II-2
	C. Causas del aprovechamiento ilegal	II-3
	D. Magnitud del problema del aprovechamiento ilegal en Bolivia	II-4
SECCIÓN III	MÉTODOS DE APROVECHAMIENTO, TRASIEGO Y COMERCIALIZACIÓN DE MADERA ILEGAL	III-1
	A. ¿Dónde se lleva a cabo el aprovechamiento ilegal?	III-1
	B. ¿Cómo se realizan las operaciones ilegales?	III-2
	B1. Avasallamiento de tierras fiscales	III-2
	B2. Corta de árboles en áreas diferentes a las autorizadas	III-2
	B3. Uso ilegal de los CFO	III-4
	B4. Transporte ilegal de productos forestales	III-4
	B5. Ilegalidad en los centros de procesamiento	III-5
	C. Consulta sobre actividades informales	III-6
SECCIÓN IV	ALTERNATIVAS PARA CONTROL DEL APROVECHAMIENTO ILEGAL	IV-1
	A. Herramientas incluidas en el RFN para el control de operaciones forestales	IV-1
	B. Aplicación de las herramientas del RFN por la Superintendencia Forestal	IV-1
	C. Estrategias de funcionamiento y control empleadas por la Superintendencia Forestal	IV-2
	C1. Descentralización del sistema de control de las operaciones forestales	IV-3
	C2. Programación y procedimientos para ejecución de inspecciones forestales	IV-4
	C3. Estrategia actual de control de las operaciones forestales	IV-5
SECCIÓN V	RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA CAPACIDAD DE LA SUPERINTENDENCIA FORESTAL EN EL CONTROL DE OPERACIONES ILEGALES	V-1
	A. Resultados de la encuesta sobre qué hacer para controlar las actividades ilegales más frecuentes	V-1

B.	Análisis específico de herramientas de control que deberían promoverse para aumentar/mejorar el control de actividades ilegales	V-2
B1.	Certificados forestales de origen	V-2
B2.	Programas de abastecimiento y procesamiento de materias primas	V-4
B3.	Ingenieros y técnicos de la actividad privada como agentes auxiliares	V-5
B4.	Decomisos y remates, incluyendo medios de perpetración	V-6
B5.	Puestos fijos y unidades móviles de control	V-6
B6.	Participación municipal y delegación de funciones a las mismas	V-7

ANEXOS:

1. Descripción de las herramientas incluidas en el Régimen Forestal de la Nación
2. Cuantificación del aprovechamiento ilegal: el caso de la UOB San Ignacio de Velasco 2001
3. Recomendaciones varias para atacar las actividades ilegales
4. Comentarios relevantes sobre las dificultades encontradas y requerimientos para aplicar otras herramientas relacionadas al control y fiscalización

SECCION I

Introducción

Históricamente se ha señalado a la actividad informal como el principal enemigo del manejo y uso sostenible de los bosques de Bolivia. Esta percepción se mantuvo antes y durante el proceso de generación del nuevo Régimen Forestal de la Nación (RFN) y continúa hasta la fecha.

El acceso ilegal al bosque y la generación de productos forestales ilegales significan una competencia desleal para las actividades legales que cumplen con las regulaciones vigentes. Las actividades legales no sólo garantizan la producción de bienes tangibles del bosque (madera, frutos, etc.) sino que además garantizan que el bosque provea también todos los otros bienes intangibles como la conservación de la biodiversidad, y la protección del suelo y de la calidad del agua, entre otros.

Por otra parte, corresponde a la Superintendencia Forestal la responsabilidad principal en el control tanto de operaciones legales como de operaciones informales. Sin embargo y como se considera en el informe el control, en especial de operaciones ilegales, debe ser un esfuerzo integrado, no sólo en cuanto al tipo de medidas de control que deben implementarse, sino también porque no puede esperarse que una sola institución cargue con toda la responsabilidad. Después de seis años de operación, el funcionamiento de la Superintendencia Forestal ha cambiado de diferentes maneras. Ha habido cambios en las estrategias para el control de operaciones forestales, así como cambios basados en la evolución misma de la institución y en la prueba de operaciones de control en el campo.

Este informe recopila diferentes observaciones hechas durante los últimos tres años en que se han estado desarrollando actividades de cooperación con varias Unidades Operativas de Bosque de la Superintendencia Forestal en el departamento de Santa Cruz. Además, se incluye información de encuestas realizadas a funcionarios de la Superintendencia Forestal, así como los resultados de reuniones de consulta con otros actores del sector forestal de Bolivia. No se pretende plantear la solución a todos los problemas, ni señalar culpables, pero sí hacer recomendaciones cuya implementación pueda contribuir a acciones más efectivas contra las operaciones forestales ilegales.

Este informe no se hubiera preparado sin la colaboración y los aportes de diferentes funcionarios de las Unidades Operativas de Bosque y de la oficina local de la superintendencia en Santa Cruz. El autor quiere plasmar no sólo su agradecimiento a estas personas, sino el respectivo reconocimiento. La contribución no se limitó a contestar cuestionarios o revisar borradores de propuestas, sino que incluyó la parte más difícil: la implementación y prueba de actividades de control en el campo.

SECCION II

Algunas Consideraciones sobre Operaciones ilegales

Una de las funciones de la Superintendencia Forestal es realizar el control de las operaciones de aprovechamiento. Este control incluye la autorización de intervenciones en el bosque para la obtención de diferentes productos y el seguimiento o monitoreo de esas autorizaciones con el fin de garantizar que las operaciones autorizadas sean ejecutadas de acuerdo a las autorizaciones respectivas. El control también incluye la autorización de funcionamiento de centros de procesamiento, distribución y comercialización de productos forestales.

Si bien las acciones de control no diferencian las operaciones legales de las ilegales, hay acciones propias que se llevan a cabo con énfasis en la prevención y el control de operaciones ilegales de uso de recursos de bosque. Como se ha señalado anteriormente, este informe pone especial atención en el control de operaciones ilegales.

A. ¿Qué es aprovechamiento ilegal?

Es importante diferenciar entre deforestación y aprovechamiento ilegal. En este informe se trata principalmente el tema de aprovechamiento ilegal y no el de deforestación¹ aunque en algunos casos van juntos. En el aprovechamiento ilegal se hace un uso ilegal de los productos del bosque; se hace utilización, transporte y comercialización de los productos.

En el caso de la deforestación, si bien en algunos casos conlleva el aprovechamiento ilegal, en la mayoría de los casos el objetivo principal del infractor es eliminar el bosque y con ello cambiar el uso de la tierra. La deforestación está más unida al problema de los incendios y las quemadas ilegales, pues en muchos casos el bosque es cortado y quemado. El objetivo de tal actividad ilegal, no es tanto usar los productos del bosque, como eliminar la cobertura boscosa para cambiar el uso del suelo.

Por lo tanto el aprovechamiento ilegal, como se trata en este informe, implica la corta y el transporte de productos del bosque sin la debida autorización con la intención de comercializar tales productos. Esta definición incluye una importante serie de variantes, pues en algunos casos lo que se observa es la mala utilización de una aprobación válida o el mal uso de instrumentos como los Certificados Forestales de Origen (CFO). Pero, en todo caso, lo que existe en común es que se hace uso de productos de bosque ilegal o irregularmente. En otras palabras, se realiza un aprovechamiento que no es consecuente con las diferentes regulaciones establecidas en el Régimen Forestal de la Nación y se procura su comercialización.

¹ Sobre deforestación se ha publicado un estudio detallado para el Departamento de Santa Cruz y está por publicarse otro que completa el análisis de deforestación para el resto de Bolivia hasta el año 2002

B. Importancia del aprovechamiento ilegal

El tema del aprovechamiento o tala ilegal ha recibido considerable atención en los últimos años por sus considerables impactos en los recursos forestales y por ser un problema generalizado que se presenta tanto en zonas templadas como en zonas tropicales.

Estas operaciones forestales tienen diferentes efectos, pero uno de los principales es su impacto en la conservación del bosque, la degradación de los mismos y la pérdida de su capacidad de producción de bienes tangibles e intangibles. Las operaciones ilegales se llevan a cabo sin ningún control ni planificación, lo que resulta en daños importantes al suelo y a los árboles residuales. Este aprovechamiento ilegal, en la mayoría de los casos, se concentra en unas pocas especies, lo que lleva a impactos altos aglutinados en unos pocos elementos del bosque. Por ejemplo, el aprovechamiento ilegal de la mara o caoba no respeta diámetros mínimos, ni la ubicación de los árboles en zonas de protección, ni la planificación de los caminos de extracción. De hecho, en algunos casos, el aprovechamiento ilegal se ha realizado en bosques que han sido aprovechados legal y técnicamente, de tal manera que las operaciones ilegales se concentran en la corta de los árboles “semilleros” o residuales dejados como reserva. Las intervenciones ilegales tienen como característica general la explotación no sostenible del bosque.

Otro aspecto importante es la competencia desleal que la explotación ilegal supone en las operaciones de manejo forestal que cumplen con las normas existentes y que hacen una utilización sostenible del bosque. En general, los productos de estas operaciones ilegales llegan a los mercados con precios más bajos, eliminando o reduciendo las posibilidades para el éxito económico de operaciones sostenibles de manejo. Las operaciones ilegales constituyen un desincentivo para los concesionarios o propietarios de bosques que están procurando el manejo sostenible de sus bosques.

Para el Estado boliviano las implicaciones de la explotación ilegal son también importantes. Por un lado, se produce una pérdida por patentes, derechos forestales e impuestos que no se pagan, reduciéndose los recursos captados por el Estado que podrían ser utilizados para la promoción y el buen uso del bosque. Por otra parte, no sólo hay menos ingresos, sino que la actividad ilegal supone un aumento de los gastos en los que debe incurrir el Estado, específicamente la Superintendencia Forestal, al tener más gastos por inspecciones, auditorías, procesos judiciales y administrativos, etc.

La actividad ilegal promueve una mala imagen del país con la consiguiente implicación para la atracción de capitales e inversión que pueden contribuir a una mayor actividad económica y generación de empleo.

Finalmente, la ilegalidad promueve ilegalidad y, con ello, existen mayores posibilidades de que se extienda la actividad ilegal a otras actividades además de la actividad forestal. La actividad ilegal promueve corrupción no sólo en el ámbito forestal, sino en cualquier otra esfera con la que se relacione (policía, municipios, impuestos internos, etc.) y esto genera inestabilidad.

C. Causas del aprovechamiento ilegal

Hay diferentes causas u orígenes de la actividad ilegal y en este apartado se tratará de proveer información que permita entender al menos parcialmente esta actividad. Sin embargo, el origen simple de la ilegalidad está en que hay operadores ilegales, es decir personas que, bajo cualquier excusa, prefieren la actividad ilegal por ser o parecer más fácil o por ser más lucrativa o simplemente porque siempre han sido ilegales.

En la Figura 1 se incluye un resumen de algunos factores que pueden favorecer la existencia de actividades forestales ilegales. Estos factores, además, se han clasificado en cuatro clases a saber: políticos, institucionales, económicos/técnicos y sociales/culturales. Todos estos factores se combinan de diferentes maneras y conllevan a que se determine la existencia de operaciones forestales ilegales desde que la actividad ha existido y desde que ha existido algún tipo de regulación.

Considerando con mayor detalle algunos de estos factores, se ha observado históricamente una gran actividad ilegal relacionada con el aprovechamiento de maderas preciosas y escasas, de alto valor comercial, como la mara o caoba (*Swietenia macrophylla*), el cedro (*Cedrela spp.*) y el morado (*Machaerium scleroxylon*). De hecho, esta situación todavía continúa y la mayor parte del cuartoneo ilegal está relacionado con la mara y mucho del aprovechamiento ilegal en la provincia Velasco en Santa Cruz gira alrededor de la búsqueda del morado. En Perú, en la actualidad, uno de los problemas principales que enfrenta el Estado peruano para implementar el régimen de concesiones es el avasallamiento de los bosques por extractores ilegales que buscan caoba o cedro y para los cuales no hay límites, sobre todo cuando hacen alianzas con otras actividades ilegales como el narcotráfico.

La existencia de industrias especializadas en el procesamiento de una especie y la falta de integración de esta industria a una fuente permanente de materia prima de bosques manejados conlleva a la promoción de la ilegalidad, con el fin de asegurar el abastecimiento sin importar la fuente del mismo.

Otro de los factores que vale la pena destacar es la baja capacidad de la Superintendencia Forestal para llevar adelante las labores de control. Esta carencia no debe interpretarse como falta de voluntad, sino como una limitación por falta de recursos económicos para que el personal existente pueda movilizarse y cumplir con sus funciones en el terreno. Sin embargo y como se señala más adelante, ha faltado en la Superintendencia Forestal un enfoque global para atender el problema de la ilegalidad. No todas las herramientas incluidas en el RFN han sido utilizadas con la misma atención.

La excusa de que es muy difícil cumplir con los trámites burocráticos es utilizada frecuentemente por los operadores ilegales para no cumplir con lo que señala la ley. En este sentido, la Superintendencia Forestal ha mantenido una política constante de mejorar estos procedimientos y, de esta manera, promover la legalidad. Cabe resaltar que se ha establecido un procedimiento para conocer y aprobar, en audiencia pública, los instrumentos de gestión. Estas audiencias no sólo han contribuido a aligerar el trámite sino que le dan transparencia al proceso.

Posiblemente uno de los factores institucionales que más puede promover la ilegalidad es la percepción que la población tenga de cómo se aplica la ley. Existe la percepción generalizada de que la Superintendencia Forestal es una institución que merece respeto por su transparencia y porque ha logrado grandes mejoras en la reducción de la corrupción que existía en el Centro de Desarrollo Forestal (CDF) en el pasado. Pero, por otra parte, existe la percepción de que no es tan grave infringir la ley forestal. Un buen ejemplo es la preparación de planes de desmonte (con todos los gastos que esto implica) que nunca llegan a ejecutarse y que sólo se presentan para obtener los CFO. Estos documentos, una vez comercializados, pagan los costos de obtener la autorización y además se obtiene una ganancia.

Figura 1. Algunos factores que pueden promover la existencia de actividades ilegales en el aprovechamiento forestal

Políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de autoridades en actividades ilegales • Falta de voluntad política • Falta de una política consistente en diferentes instancias del Estado
Institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacidad de la Superintendencia Forestal para control efectivo • Dificultades burocráticas para obtener autorizaciones legales • Baja utilización de herramientas de control incluidas en el RFN • Impunidad: no hay una percepción de la población de que es serio cometer infracciones contra el RFN
Económicos/técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda selectiva de especies valiosas escasas • Industria especializada sin fuentes permanentes de abastecimiento de materia prima • Mercados limitados para especies alternativas • Utilización del bosque como fuente de dinero fácil a corto plazo para financiar otras actividades • Mayor costo de cumplir con los requisitos de implementar manejo forestal sostenible • Bajo costo del riesgo de ser atrapado: es barato infringir las normas del RFN
Sociales/culturales	<ul style="list-style-type: none"> • La informalidad que históricamente ha existido en el sector forestal y en algunas regiones en especial • Falta de participación activa de la sociedad civil junto con los esfuerzos de la Superintendencia Forestal

D. Magnitud del problema del aprovechamiento ilegal en Bolivia

No se ha realizado en Bolivia un estudio específico que determine con detalle qué proporción de los productos forestales consumidos en el país o exportados son ilegales y el presente informe tampoco pretende efectuar esta cuantificación.

A continuación y en otros apartados más adelante, se presenta información que busca reflejar la magnitud del problema y demostrar que éste es un problema real en Bolivia y que requiere especial atención.

Cuadro 1. Superficie autorizada para aprovechamiento gestión 2001²

Derecho		Nº	Superficie ha Según POAF	%
1	Concesiones (Empresas, ASL, Investigación)	75	65.261,00	50,31
2	Propiedad Privada (Empresas Comunitarias, ASL)	440	39.106,00	30,15
3	Desmontes	2519	25.302,00	19,51
TOTAL		3034	129.699,00	100

Cuadro 2. Consumo interno estimado de madera gestión 2001³

Razón	Valores	Año
Volumen Promedio de madera consumida en el mercado interno (m ³ /año)	224.134,5	2001
Valor promedio de madera consumida en el mercado interno (\$US/m ³)	159,14	2001
Valor promedio de madera consumida en el mercado interno (\$US/pie tablar)	0,37	2001
Valor promedio de madera consumida en el mercado interno (millones de \$US)	35.669.233	2001
Consumo de madera por persona al año (m ³ /persona año)	0,0546 ⁴	2001

La información incluida en el Cuadro 2 corresponde a un estudio de la Corporación Andina de Fomento (CAF) que se encuentra en ejecución. Se debe resaltar en este cuadro que los autores estiman que al menos un 50% de consumo de madera local proviene de fuentes ilegales. El valor de consumo promedio anual por persona por año, de 0.0546, ya incluye este 50% adicional y aún así éste es un valor muy bajo cuando se compara con el consumo promedio de otros países, por lo que el consumo de madera ilegal no registrada podría ser mayor a 50%. Se menciona como ejemplo que en Estados Unidos se consume en promedio 1.7 m³/persona año y en la China se registra un consumo de 0.11 m³/persona año, valor considerablemente más alto que el valor oficial en Bolivia de alrededor de 0.0273 m³ por persona año.

Por otra parte, una evaluación realizada en la UOB de San Ignacio de Velasco sobre el cumplimiento de autorizaciones de aprovechamiento otorgadas por la Superintendencia Forestal refleja valores de ilegalidad todavía mayores. Estos resultados no pueden aplicarse para todo el país, pero deben considerarse como una situación real, que sucede más frecuentemente de lo que se pueda imaginar.

Esta evaluación completa se incluye en el Anexo 2 de este documento y a continuación se presentan sólo algunos de los resultados más importantes.

De 133 inspecciones realizadas, el 39.1% resultaron operaciones ilegales y el 18.8% de las operaciones legales estaban incumpliendo con lo autorizado.

² Fuente: Informe Anual, Superintendencia Forestal

³ Comunicación personal Víctor Hugo Gutiérrez. Cadenas Productivas de Madera y sus Manufacturas. CAF. Diciembre 2002

⁴ Esta estimación considera que el Mercado local consume una cantidad de madera similar a la oficial, que no es registrada

La ASL Cortadores de Madera extrajo legalmente 400.63 m³ e ilegalmente 3372.53 m³ de madera. Esta misma ASL extrajo legalmente 148 postes de cuchi e ilegalmente 2187.

La ASL Santa Ana extrajo legalmente 570.16 m³ e ilegalmente 4764.92 m³.

Asimismo, de los 2369 postes de cuchi que comercializó con CFO, sólo 58 postes fueron cortados dentro de la AAA (Área Anual de Aprovechamiento) autorizada.

La ASL El Tuná utilizó CFO para un total de 1020 postes de cuchi, pero de éstos sólo 54 postes fueron cosechados dentro de la AAA autorizada.

La propiedad privada Guarayito II es un caso aún más especial, puesto que se le autorizó la corta de 565.54 m³, informó (con firma de un agente auxiliar debidamente registrado) haber cortado 474.68 m³, extrajo según los CFO 585.77 m³ y se determinó que dentro de la propiedad no se había cortado un sólo árbol. Los 585.77 m³ transportados con CFO válidos fueron cortados ilegalmente en otras áreas. Esto es precisamente lo que se mencionó anteriormente con respecto a los permisos de desmonte; se hace el trámite y se cubren los costos del mismo sólo para obtener CFO que se utilizan para “lavar” madera ilegal.

En el Anexo 2 se presenta mayor información sobre este tema, pero aquí se puede concluir que el problema de la corta ilegal y, específicamente, el uso de CFO legales para lavar madera ilegal es uno de los mecanismos utilizados por los operadores ilegales y que debe recibir atención.

Métodos de Aprovechamiento, Trásiego y Comercialización de Madera ilegal

En este apartado se tratará de describir al menos las principales alternativas utilizadas por los operadores ilegales para la corta, la extracción, el trasiego y la comercialización de productos del bosque obtenidos ilegalmente. Se debe tener presente que tratándose de una actividad ilegal, es difícil sino imposible hacer una recopilación completa de sus modos de operación. Asimismo, debe señalarse que la información que aquí se presenta ha sido obtenida de fuentes muy variadas, incluyendo algunos operadores ilegales, y corresponde a una recopilación casi anecdótica de la actividad ilegal. Se presenta la información con el fin de que ésta sirva de guía para orientar las acciones de control que puedan implementarse en el futuro. Los esfuerzos contra la actividad ilegal en las operaciones forestales son similares a los que se desarrollan contra el narcotráfico: debe haber una innovación permanente en lo que se hace.

A. ¿Dónde se lleva a cabo aprovechamiento ilegal?

La información recopilada sobre operaciones ilegal de corta y aprovechamiento de madera indica que éstas se presentan en todo tipo de condiciones y en todas partes de Bolivia. Se presenta aprovechamiento ilegal en propiedades privadas con y sin título o en trámite de titulación, así como en tierras fiscales y concesiones forestales de Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) y Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Algunos ejemplos que se pueden resaltar son los siguientes:

- La toma de un acuerdo en asamblea general de una ASL para proceder a la venta de CFO. Además y con el fin de hacer las cosas “correctamente” el acuerdo constó en actas y se hizo legalizar una copia del acta ante un notario público.
- La preparación de planes de manejo en propiedades privadas de menos de 200 hectáreas y la verificación posterior de que nunca se cortaron los árboles del sitio, pero se habían emitido y utilizado los CFO respectivos.
- Avasallamiento de concesiones forestales que no están en operación, el caso de la concesión Surutú donde se ha verificado la corta ilegal (principalmente de morado) y como consecuencia de esto hasta se han tomado como rehenes a funcionarios de la Superintendencia Forestal.
- El aprovechamiento ilegal en la zona de Guarayos respaldado con planes de manejo menores a tres hectáreas. Inspecciones posteriores realizadas por la Superintendencia Forestal determinaron en una ocasión que de nueve autorizaciones verificadas, ni una había sido ejecutada de acuerdo a la normativa vigente.

En el caso de las concesiones forestales industriales y las áreas protegidas, no fue posible obtener información consistente sobre el aprovechamiento ilegal llevado a cabo por los poseedores del derecho. Algunas concesiones forestales han sufrido avasallamientos o invasiones que han resultado en aprovechamiento ilegal o desmonte ilegal (establecimiento de chacos) realizado por terceros ajenos a la operación del concesionario. Es posible que haya actividad ilegal al interior de algunas concesiones promovido por el mismo concesionario, pero con base en la información recopilada no es posible señalar que esto esté sucediendo y, por el contrario, la opinión general de los entrevistados es que no sucede.

En el caso de áreas protegidas sucede algo parecido, se obtuvieron algunas referencias sobre actividad ilegal principalmente para la corta de mara, pero no se pudo verificar y, por lo tanto, se puede señalar lo mismo que se indicó arriba sobre las concesiones forestales industriales.

B. ¿Cómo se realizan las operaciones ilegales?

A continuación se presenta una lista de los mecanismos más frecuentemente utilizados por los operadores ilegales para la corta, trasiego, lavado y comercialización de madera ilegal. De ninguna manera se pretende que esta lista sea absoluta, pues los métodos cambian cada día y se vuelven más especializados; sólo se reportan los ejemplos más comúnmente mencionados por los entrevistados.

B1. Avasallamiento de tierras fiscales

Tierras fiscales tituladas y sin titular son invadidas con el fin de cortar árboles, principalmente de especies valiosas y escasas. Estos avasallamientos ocurren con más frecuencia en concesiones forestales industriales que no están en funcionamiento o cuya operación es limitada. También ocurren en tierras fiscales que no han sido declaradas en concesión y que fueron otorgadas con contratos de aprovechamiento en el régimen anterior. Asimismo, se ha dado el caso de avasallamiento para la tala o desmonte, como en el caso de algunas concesiones en el Bajo Paraguá, Guarayos y El Choré. Este tipo de avasallamiento no tiene como fin principal la utilización de los productos cortados, sino el cambio de uso de la tierra o el establecimiento de actividades ilícitas.

B2. Corta de árboles en áreas diferentes a las autorizadas

En este caso, el interesado realiza todos los trámites de rigor ante la Superintendencia Forestal y obtiene autorización, pero el aprovechamiento no se realiza en la zona autorizada sino en otro lugar o en varios lugares diferentes.

Esto es lo que se conoce como operaciones de lavado de madera. La autorización legal sólo sirve para obtener los CFO y así realizar el transporte legal de los productos cortados ilegalmente en otras zonas. Asimismo, una parte de los CFO pueden ser comercializados para cubrir los costos de los trámites realizados ante la Superintendencia Forestal.

También se ha observado la sobreestimación de volúmenes de las especies más valiosas, con el fin de obtener autorización de volúmenes que no existen en la zona autorizada pero que, al estar autorizados y respaldados con CFO, son cortados de otras áreas. El informe anual de la

Superintendencia Forestal correspondiente al año 2001 incluye algunos ejemplos interesantes de esta situación en el departamento de Tarija. En este departamento, para autorizaciones de menos de tres hectáreas se reportan volúmenes autorizados de corta de 30 m³ por hectárea, aunque es de conocimiento público que en Tarija no existen bosques que permitan una corta de esta intensidad.

Esto sucede con planes de manejo de menos de 200 hectáreas, con planes de manejo de tres hectáreas y también con permisos de desmonte.

En el Cuadro 3 se puede observar que el volumen promedio cortado por hectárea corresponde a 4.68 m³ rollo por hectárea, que es un valor aparentemente real. En el Cuadro 4 se presentan los volúmenes autorizados promedio por hectárea y en éste se debe resaltar el valor de 29.34 m³ para los POAF de menos de tres hectáreas. Aquí se puede observar la forma en que se inflan los volúmenes autorizados, con el fin de obtener CFO para realizar el aprovechamiento en zonas no autorizadas.

Cuadro 3. Volumen de madera legalmente extraída⁵

RAZON	VALORES	%	(m ³ r/ha)
VOLUMEN TOTAL EXTRAIDO	559.159	100	
Aprovechamiento en propiedad privada (m ³ r)	313.796	56,12	8,02
Concesiones Forestales en Tierras Fiscales (m ³ r)	151.561	27,11	2,32
Autorizaciones de desmonte (m ³)	93.802	16,78	3,71
Aprovechamiento Anual Promedio			4,68

Cuadro 4. Volumen autorizado por tipo de derecho⁶

Situación de Derecho		Superficie ha		m ³ r Autorizados	%	m ³ r /ha Autorizado
		Aprovechado	%			
1	POAF>200 ha. C/PGMF aprobado	73.108	70,05	549.691	66,47	7,52
2	POAF > 200 ha. C/cargo PGMF	20.380	19,53	124.452	15,05	6,11
3	POAF < 200 ha. C/PGMF aprobado	8.223	7,88	115.534	13,97	14,05
4	POAF< 200 ha. C/cargo PGMF	1.981	1,90	17.671	2,14	8,92
5	POAF< 3 ha. C/PGMF	668	0,64	19.599	2,37	29,34
TOTAL		104.360	100	826,947	100	7,92

⁵ Fuente: Informe Anual Superintendencia Forestal

⁶ Fuente: informe Anual Superintendencia Forestal y comunicación personal Víctor Hugo Gutiérrez, enero 2003.

B3. Uso ilegal de los CFO

Además de lo señalado en el punto anterior con respecto a la comercialización de CFO, ocurre también una serie de variantes en el uso ilegal de los mismos. Se da la utilización repetida del mismo CFO en diferentes viajes: en este caso el transportista viaja con el CFO en “blanco” con la esperanza de no ser detectado y poder llegar a su destino final sin haber “gastado” el CFO. De acuerdo a información obtenida de transportistas ilegales, cuando fueron detenidos con esta situación lo único que tuvieron que hacer fue llenar el CFO y seguir adelante (este es un ejemplo del bajo costo del riesgo). El transportista se arriesga a viajar con el CFO en condición irregular y alegará que no sabe leer o escribir, o que no sabía cómo llenarlo y no tiene que asumir ninguna consecuencia. El profesional forestal que firmó ese CFO en blanco tampoco encara ninguna consecuencia.

Otra variante en el uso ilegal de los CFO es llenar los mismos con información falsa, tanto en términos de volúmenes como de las especies que son transportadas. Así se han llegado a detectar CFO que fueron utilizados para transportar especies de madera que no estaban incluidas en los instrumentos de gestión.

También se ha presentado la falsificación de CFO. Esta anomalía ha sido contrarrestada mediante la utilización de un holograma de seguridad específicamente diseñado y producido para la Superintendencia Forestal.

B4. Transporte ilegal de productos forestales

Al igual que en las otras actividades ilegales, en el transporte se presentan toda clase de variantes y en todos los casos lo que resalta es la creatividad del operador ilegal para encontrar medios y maneras para transportar con éxito madera ilegal. A continuación se presenta la descripción de algunas de estas variantes, sólo como ejemplo de lo que sucede.

Una de las herramientas que incluye el RFN para controlar el trasiego de madera legal e ilegal son los puestos fijos de control que se encuentran ubicados en diferentes puntos estratégicos del país. La efectividad de estos puestos fijos ha sido cuestionada en diferentes ocasiones y se ha afirmado que los mismos sirven únicamente para controlar el flujo de madera legal pues quien transporta madera ilegal simplemente los puede evitar.

Esta es una acción ilegal frecuente y que tiene que ver con la utilización de vías alternas de transporte, con el fin de evitar el paso por las trancas donde se ubican los puestos fijos de control. No todos los puestos tienen la misma abundancia de vías alternas y, en algunos casos, podrían ser más efectivos pero otros factores ajenos a las Superintendencia Forestal incluyen en esta efectividad.

Un ejemplo de esto último sucede en la zona de los Yungas donde, por las características geográficas y de acceso, se dan condiciones ideales para controlar el tráfico de productos forestales ilegales (no lavados) mediante puestos de control. Sin embargo, estos puestos que se han movido en diferentes ocasiones han sido avasallados y los funcionarios de la Superintendencia Forestal agredidos sin que se tenga el respaldo de la policía o el ejército para su protección. Esto es un reflejo de lo señalado en la Figura 1 sobre los factores políticos que

promueven la ilegalidad o disminuyen la efectividad de las acciones de la Superintendencia Forestal.

Como regla general la policía no apoya el funcionamiento de los puestos fijos de control de la Superintendencia Forestal, aunque tengan destacamentos en las mismas trancas o pueblos donde están ubicados y no hay una política clara, única y transparente del Estado que unifique los diferentes recursos de las instituciones y conlleve a acciones más eficaces y un mejor uso de los recursos estatales.

Otra variante utilizada por los transportistas ilegales es el transporte de madera ilegal “fondeada” o tapada por otros productos. Uno de los casos más patéticos que ha sucedido fue la detención de un camión que transportaba madera ilegal cubierta por plátanos. Esta detención fue posible únicamente por la denuncia hecha por otros comerciantes de plátano contra el transportista ilegal porque, al ser su objetivo principal el transporte de madera ilegal, vendía los plátanos a bajo precio afectando a los otros comerciantes que finalmente lo denunciaron a la Superintendencia Forestal.

Por el tipo de producto que se transporta, el tipo de medio de transporte (camiones cerrados) y los recursos de la Superintendencia Forestal en los puestos de control, la detección de madera “fondeada” es poco menos que imposible. Como variante se presenta también que se mezcle madera legal e ilegal y que se utilice un CFO para transportar especies no autorizadas mezcladas con otras autorizadas. Si a esto se le agrega que el funcionario del puesto de control debe valorar los volúmenes transportados, con el fin de determinar posibles faltas, se acaba de completar la figura de las dificultades de operación de los puestos de control.

Como puede verse, la efectividad de los puestos fijos de control no es del todo clara y se dan condiciones para que los mismos no sean efectivos. A pesar de esto, la Superintendencia Forestal ha puesto un énfasis importante en el funcionamiento de los mismos como alternativa para controlar el trasiego de productos forestales.

B5. Ilegalidad en los centros de procesamiento

Esta es otra parte de la cadena de producción donde se presentan diferentes alternativas para la ilegalidad. De acuerdo a diferentes fuentes (incluyendo los mismos administradores de aserraderos o su agente auxiliar), en los aserraderos que no están ligados a una concesión u otra fuente permanente de materia prima (los aserraderos típicos con el rótulo de “se compran troncas”) es normal operar con una proporción de 60/40 a 70/30. Esto se refiere a la proporción de materia prima legal e ilegal que manejan; 60/40 significa que operan con un 40% de materia prima ilegal y el resto es madera legal.

Esta materia prima debe ser “lavada” para obtener los CFO 2, para el transporte de madera aserrada, y para ello el aserradero o centro de procesamiento utiliza toda clase de artimañas y manipulación de sus porcentajes de rendimiento y de recuperación, así como del momento en que se aserran las trozas, para poder “reciclar” los CFO de madera legal que haya ingresado a la planta.

A esto se agrega que en algunas ocasiones se impide el acceso de los funcionarios de la Superintendencia Forestal cuando éstos pretenden hacer una inspección o cuantificación de productos.

Los centros de procesamiento también se convierten en almacén de productos ilegales, pues los reciben sin documentación de respaldo, por cuenta y riesgo del dueño del producto, a la espera de se consiga la documentación y se proceda entonces al procesamiento de las trozas.

Otra situación ilegal que se presenta es el funcionamiento de centros de procesamiento sin registro en la Superintendencia Forestal y sin el respectivo Programa de Abastecimiento y Procesamiento de Materia Prima (PAPMP). En este caso, cabe recalcar la importancia del control de los centros de procesamiento, pues con controlar un centro de procesamiento, se controla la producción ilegal en el bosque, que es casi imposible de controlar con los recursos con que cuenta la Superintendencia Forestal.

C. Consulta sobre actividades informales

Como un resumen de actividades ilegales se presenta a continuación los resultados de una encuesta realizada a 55 funcionarios de la Superintendencia Forestal, en la que se les solicitó anotar, de acuerdo a su criterio, cuáles eran las actividades ilegales más relevantes. A continuación se presenta este listado en orden de importancia conferida por los entrevistados:

Corta sin autorización/aprovechamiento ilegal
Desmonte/deforestación
Uso ilegal/comercio de CFO/lavado de madera
Cambio de especies en CFO
Transporte ilegal sin autorización/madera fondeada
Procesamiento/almacenamiento de productos ilegales sin respaldo
Uso de motosierra para escuadrado o cuartoneo
Falsedad de información (PGMF fantasmas)
Avasallamiento propiedad privada/asentamientos ilegales
Contrabando al Brasil/robo de maderas preciosas

El listado incluye actividades relacionadas con tres aspectos principales:

- Corta o eliminación no autorizada del bosque
- Uso de CFO
- Industrias/procesamiento/almacenamiento

Es importante que las actividades ilegales identificadas estén relacionadas entre sí y puedan agruparse, ya que esto facilita el proponer acciones conjuntas para el control de las mismas. Más adelante también se incluye información sobre las sugerencias de los entrevistados para atender los problemas señalados.

SECCION IV

Alternativas para Control del Aprovechamiento ilegal

A. Herramientas incluidas en el RFN para el control de operaciones forestales

En el Anexo 1⁷ se detalla una lista de todas las herramientas incluidas en el RFN con el fin de traducir dicho régimen en acciones por parte de las diferentes instituciones o actores del régimen. Este anexo incluye también una descripción rápida de cada una de estas herramientas.

Las primeras 17 herramientas, de un total de 34, son las que más relación tienen con las actividades de control de operaciones forestales. Dentro de estas 17, algunas son más operativas que otras cuando se trata de control y fiscalización. Estas herramientas son para todo el RFN y no para ser implementadas exclusivamente por la Superintendencia Forestal. El total de herramientas incluidas en el RFN constituye un reflejo de la operatividad del mismo.

B. Aplicación de las herramientas del RFN por la Superintendencia Forestal

En la encuesta a la que los funcionarios de la Superintendencia Forestal respondieron, se trató de determinar el grado de aplicación o uso de las diferentes herramientas en las funciones de la Superintendencia Forestal.

En el Cuadro 5 se muestran los resultados de la encuesta con referencia al grado de aplicación de las herramientas de control según la percepción de los encuestados. Cada encuestado pudo opinar sobre el grado de aplicación de las encuestas considerando cuatro categorías: nula, baja, media y alta. La calificación que se incluye para cada herramienta se calculó considerando el número de opiniones que recibió la herramienta en cada categoría, sobre una base máxima de calificación de 100.

Los CFO son la herramienta que, de acuerdo a los encuestados, ha tenido mayor aplicación, seguida por los instrumentos de gestión PGM y POAF. En tercer lugar se ubican las inspecciones forestales de todo tipo, llevadas a cabo por funcionarios de la Superintendencia Forestal.

En el extremo inferior, como las de menos aplicación, se ubican los libramientos de visita, la seguridad jurídica efectiva y la participación municipal. Los libramientos de visita son una herramienta de transparencia que busca facilitar inspecciones a operaciones forestales por parte de particulares con sano interés de cooperar al control del RFN. La baja calificación que estos instrumentos tienen es posiblemente el reflejo de una baja participación de la sociedad civil y ONG en lo que se refiere a colaborar con la Superintendencia Forestal en el uso sostenible de los bosques. Tradicionalmente la sociedad civil tiene problemas para acceder a información que le permita cumplir con su papel de guardián, pero en Bolivia se han incluido excelentes herramientas en este sentido y las mismas no son utilizadas.

⁷ Comunicación personal Antonio Andaluz, agosto 2002

La segunda herramienta con baja aplicación es la seguridad jurídica efectiva, según la cual se debe expulsar, en un plazo de 72 horas, a los intrusos por resolución de la instancia local de la SIF y con auxilio de la policía o fuerzas armadas. Esto no ha funcionado, puesto que las prefecturas no han asumido a cabalidad su rol de disponer el auxilio oportuno y eficaz de la fuerza pública mediante intervenciones oportunas en casos de avasallamiento de las concesiones forestales. Las prefecturas deben destinar los recursos que reciben de patente forestal y de desmonte para solventar los gastos que demandan la policía y el ejército cuando realizan intervenciones ante ocupaciones.

Cuadro 5. Grado de aplicación de herramientas de control

Herramienta	Calificación
Certificados de origen	84.44
Planes de manejo forestal/POAF	81.25
Inspecciones forestales	70.54
Programas de abastecimiento y procesamiento de materias primas	70.45
Decomisos y remates, incluyendo medios de perpetración	64.54
Puestos fijos y unidades móviles de control	63.77
Planes de trabajo y autorizaciones de desmontes y quemas controladas	59.52
Ingenieros y técnicos de la actividad privada como agentes auxiliares	59.35
Peticiones, denuncias e iniciativas	56.25
Sistema progresivo y acumulativo de multas	55.91
Registro histórico personalizado de sanciones y como herramienta para determinar grado de reincidencia y reiterancia	53.13
Certificación forestal voluntaria	52.53
Programa permanente de difusión	47.62
Libro de denuncias abierto al público	42.34
Participación municipal	39.86
Seguridad jurídica efectiva	39.39
Libramientos de visita	22.86

C. Estrategias de funcionamiento y control empleadas por la Superintendencia Forestal⁸

La Superintendencia Forestal, luego de seis años de operación, ha pasado por diferentes etapas y ha llevado a cabo su trabajo con diferentes estrategias y medios. Uno de los aspectos que ha ido cambiando paulatinamente son los sistemas de control de las operaciones forestales. Este cambio no fue más rápido debido a factores como:

En una primera etapa la institución concentró todas sus actividades en las instancias nacionales, donde se evaluaban los Planes Generales de Manejo Forestal y sus correspondientes Planes

⁸ Este apartado, en especial, incluye diferente información proporcionada por la Ing. Fátima Vargas, el Ing. Olvis Camacho y el Ing. Eduardo Quiroga, además de las opiniones del autor.

Operativos Anuales Forestales con lentitud y demasiado énfasis en los contenidos teóricos de los instrumentos de gestión forestal. No se reconoció que esta revisión teórica no significaba que las operaciones en el campo se estaban ejecutando de acuerdo con lo informado en los diferentes instrumentos de gestión forestal aprobados.

Esta centralización en las oficinas nacionales se debía a que la Ley Forestal era nueva y el personal de las diferentes Unidades Operativas de Bosques no contaba con la suficiente experiencia y capacidad de análisis para saber conjugar los supuestos teóricos que se presentan en los planes de manejo forestal, con la aplicación real de éstos en el campo a través de los POAF.

También se debe considerar que, en los primeros años, no se contaba con procedimientos claros para efectuar inspecciones que permitieran evaluar las actividades de aprovechamientos forestal de una forma integral. De igual manera, la falta de equipamiento y bajo presupuesto económico con el que contaban las UOB era otro factor limitante para desarrollar normalmente un programa de control de la actividades forestales.

Una característica importante de los inicios del funcionamiento de la Superintendencia Forestal, en lo que se refiere a control de operaciones, es que se pone mucho énfasis en la aprobación de los instrumentos de gestión y esta aprobación no se acompaña de la aplicación de otras herramientas.

Una de las herramientas que sí fue implementada, casi desde un inicio, fue el establecimiento de puestos fijos de control en puntos críticos. Existen distintas opiniones sobre la utilidad de estos puestos y los más escépticos afirman que los mismos sirven sólo para controlar la madera legal o para controlar al transportista que quiere que lo controlen. El año 2002, la Superintendencia Forestal rescindió el contrato con una operadora privada por dificultades económicas para sostener el servicio de los puestos de control, asumiendo los mismos a través de los técnicos de las UOB respectivas, lo que vino a debilitar las UOB.

Los PAPMP se empezaron a implementar a nivel de documentos con muy poco trabajo de campo para verificar la veracidad de la información incluida en el programa y para verificar su ejecución.

C1. Descentralización del sistema de control de las operaciones forestales

Durante los pocos años de existencia del RFN y de la Superintendencia Forestal, inicialmente se puso énfasis en la ejecución de inspecciones PRE, las mismas que se realizaron a PGM y POA. Estas inspecciones eran dirigidas por funcionarios públicos de las instancias nacionales, los mismos que eran responsables de efectuar los análisis técnicos en gabinete y sus correspondientes informes. La participación del personal de las UOB se limitaba a la toma de datos de campo. En otros casos, por las limitaciones del personal central para desplazarse al campo, las aprobaciones se hacían sólo a nivel de gabinete y las aprobaciones eran enviadas para su ejecución a las UOB, quienes al estar más cerca del bosque y realizar inspecciones antes o durante el aprovechamiento, determinaban errores importantes en los documentos aprobados, lo que a su vez era fuente de fricción con los funcionarios de la oficina nacional.

Un paso importante para consolidar el sistema de control de las operaciones forestales, fue el proceso de descentralización que se empezó a generar a partir del 2000 con la producción en la oficina local de Santa Cruz de modelos, directrices, procedimientos, etc. que sirvieran de guía para el trabajo de las Unidades Operativas de Bosque del departamento de Santa Cruz.

Un criterio importante fue la prueba en el terreno de estos procedimientos y la verificación de las posibilidades de aplicarlos. Con este fin, la UOB de San Ignacio de Velasco fue equipada por el Proyecto BOLFOR con: GPS, programa Fugawi, sueldos de tres funcionarios permanentes y el salario de dos consultores eventuales que eran responsables de realizar el control de las operaciones forestales (PGMF, POAF, IAPAOF) y de los centros de procesamiento de materia prima

Los resultados que se obtuvieron fueron reveladores, puesto que indicaron que un proceso muy estricto de aprobación de documentos no significa que los mismos se cumplan en el campo. Asimismo, se evidenció la UOB contaba con capacidad para evaluar eficazmente los diferentes instrumentos de gestión forestal y que era más importante concentrarse en las inspecciones DURANTE y POST que en las PRE.

A raíz de los resultados demostrados por la UOB-San Ignacio, la Intendencia Técnica le delega, a mediados del 2001, la evaluación y el seguimiento de las actividades forestales en PGMF con superficies mayores a 200 ha y POAF. Esta delegación posteriormente fue extendida a todas las UOB del departamento de Santa Cruz.

De igual forma, las diferentes UOB comienzan a realizar inspecciones DURANTE la ejecución de PGMF y POAF.

C2. Programación y procedimientos para ejecución de inspecciones forestales

A fines del 2001, la Superintendencia Forestal y el Proyecto BOLFOR realizaron una reunión nacional en Concepción. En esta reunión, las Unidades Operativas de Bosque de San Ignacio y San José explicaron las diferentes metodologías aplicadas en la inspecciones forestales, además de la importancia y los resultados de las mismas. Producto de esta reunión, la Intendencia Técnica elabora los procedimientos Técnicos – Operativos PRO-ITE-IOP- N°001/2002, para inspecciones forestales de la ejecución del manejo forestal en bosques naturales. Estos procedimientos son de aplicación nacional.

La Intendencia Técnica instruyó a las diferentes Oficinas Locales y Unidades Operativas de Bosques de todo el país realizar la programación de inspecciones de la ejecución del manejo forestal en bosques naturales, para la gestión 2002, sobre la base de procedimientos PRO-ITE-IOP- N°001/2002.

Si bien éste es un paso importante, en lo que se refiere a las inspecciones como herramienta de control no se produce el mismo desarrollo con otras herramientas clave que apoyarían el funcionamiento de esta herramienta como, por ejemplo, la promoción y regulación de la operación de agentes auxiliares.

C3. Estrategia actual de control de las operaciones forestales

Con la experiencia de los seis años de aplicación de la Ley Forestal, se considera que el control de las actividades de aprovechamiento forestal debe realizarse en mayor grado durante la ejecución del aprovechamiento forestal, puesto que este tipo de inspecciones permiten realizar el monitoreo de una manera más rápida y económica. Asimismo, las inspecciones efectuadas durante el aprovechamiento permiten observar los errores que se comenten y aplicar correctivos a las operaciones de aprovechamiento.

Puesto que en algunas Unidades Operativas de Bosques no se han realizado inspecciones con objetividad, en éstas será importante realizar algunas inspecciones POST a derechos ya otorgados. Para que estas inspecciones sean análisis integrales de las operaciones realizadas, las mismas deben realizarse utilizando todos los instrumentos de gestión conexos a un Plan General de Manejo Forestal. Por ejemplo si se va a realizar una inspección a un Área Anual de Corte, primero debe analizarse en gabinete el informe de aprovechamiento forestal, los descargos de CFO utilizados, los informes trimestrales, etc.

A fin de monitorear toda la cadena productiva, para la gestión 2003 se está elaborando un cronograma de inspecciones de tres etapas: 1) inspecciones a la aplicación de manejo forestal, 2) inspecciones a centros de transformación primaria y 3) inspecciones al transporte forestal (operativos móviles). Se ha señalado que se dará prioridad a las inspecciones DURANTE el aprovechamiento forestal.

SECCION V

Recomendaciones para Mejorar la Capacidad de la Superintendencia Forestal en el Control de Operaciones ilegales

En términos generales se debe:

- mejorar el proceso de aprobación y seguimiento de las autorizaciones,
- ejercer más control en los permisos de desmonte que se otorguen y en el seguimiento de los mismos,
- promover y facilitar el manejo de bosques y promover la legalidad,
- restringir la entrega de CFO y controlar el uso de los mismos (los CFO son una fuente considerable de ilegalidad y, por lo tanto, una acción clave para el control de las actividades ilegales es controlar el flujo de CFO),
- promover esfuerzos locales como comités de gestión forestal (la participación de la sociedad civil es indispensable),
- mejorar la legislación si es que la actual no permite el remate inmediato de los medios de perpetración en casos flagrantes.

A. Resultados de la encuesta sobre qué hacer para controlar las actividades ilegales más frecuentes

En la Sección III - punto C, se presentó el resultado de la calificación de las actividades ilegales más frecuentes, de acuerdo a los funcionarios de la Superintendencia Forestal entrevistados.

En el Anexo 3 se presenta el detalle de todas las acciones sugeridas para cada caso, con el fin de controlar esas actividades ilegales más frecuentes.

Una conclusión que resalta entre todas las sugerencias es que no hay una acción única que se pueda ejecutar para solucionar el problema. Por lo tanto, lo que se debe plantear es una acción integral en la que se considere todas las herramientas posibles y para las cuales la Superintendencia Forestal cuente con fondos.

Como ejemplo se puede citar lo referente a la corta sin autorización. Las acciones propuestas incluyen desde acciones que debe desarrollar la sociedad civil hasta acciones que deben implementar instituciones como los municipios y la Superintendencia Forestal. También se incluye toda clase de variantes en cuanto al alcance de las recomendaciones, desde el aumento de las multas a los infractores hasta programas de difusión.

Posiblemente el tema que más sugerencias se ofrecen es el control del uso de CFO. Esto refleja la magnitud del problema de estos documentos y de la ilegalidad que ha estado asociada a ellos. Una vez más, las acciones sugeridas incluyen la utilización de otras herramientas, como los agentes auxiliares, los PAPMP, los puestos de control, el remate de los bienes de perpetración y las inspecciones.

B. Análisis específico de herramientas de control que deberían promoverse para aumentar/mejorar el control de actividades ilegales

De las 34 herramientas que se describen el Anexo 1, se han seleccionado aquellas que tienen más relación o que juegan un papel más importante en el control y la fiscalización de operaciones forestales.

En la encuesta y otras consultas realizadas sobre la utilización de herramientas incluidas en el RFN, se incluyeron preguntas sobre las dificultades principales para poder emplear una determinada herramienta, así como los requerimientos para poder utilizarla.

En el Anexo 4 se incluye el detalle de las respuestas recibidas sobre todas las herramientas de control y a continuación, en la Figura 2, se presenta la información sobre aquellas herramientas de control estratégicas que se considera deberían recibir especial atención y desarrollo con el fin de aumentar la eficacia de las acciones de la Superintendencia Forestal para el control del aprovechamiento ilegal. Hay herramientas de igual importancia pero que no se incluyen puesto que ya están desarrolladas y van a continuar utilizándose (los PGM y POA por ejemplo).

La selección de estas herramientas de control estratégicas se ha hecho considerando:

- los problemas más importantes y frecuentes que se presentan,
- la utilización que hasta la fecha ha tenido la referida herramienta,
- la factibilidad de ejecutar acciones de implementación en términos de los recursos necesarios,
- el impacto que pueden tener en el control de operaciones ilegales

En los apartados que siguen se detallan comentarios y sugerencias con respecto a cada una de estas herramientas.

B1. Certificados forestales de origen

El objetivo de la utilización de los CFO es asfixiar la oferta de productos forestales ilegales, autorizando el transporte y la circulación comercial sólo de productos procedentes de bosques manejados o desmontes autorizados. La importancia de los CFO ha generado un clima de ilegalidad alrededor de los mismos y que abarca: falsificación, compra y venta, utilización en zonas diferentes de las autorizadas, etc.

Es de suma importancia que se haga un análisis global sobre el uso de los CFO y se tomen medidas apropiadas con el fin de mejorar su utilización. Estos documentos son una herramienta clave y de mucho uso, pero que no han dado los mejores resultados. Precisamente una herramienta de control tan importante como ésta se ha transformado en una excelente herramienta de la ilegalidad, por ejemplo, para el lavado de madera.

Figura 2. Dificultades y requerimientos señalados para las herramientas de control estratégicas

	DIFICULTADES	REQUERIMIENTOS
Certificados de origen	<p>“No utilización de CFO1 (trozas) por parte de algunos que ostentan un derecho de aprovechamiento”. “No utilización de CFO2 en la venta”</p> <p>“Mal llenado de los CFO, comercialización de los mismos, falsificación”</p> <p>“Se utilizan para extraer maderas de otro lugar”</p>	<p>“Rotación de los policías en los PFCF”</p> <p>“Mayor control en el llenado donde se especifique a mayor detalle su procedencia e inclusión como descargo de los informes finales”.</p> <p>“Inspecciones durante y post aprovechamiento comprobando los volúmenes extraídos según CFO versus volúmenes de inspección”</p>
Programas de abastecimiento y procesamiento de materias primas	<p>“Realizar un control adecuado en los centros de procesamiento implica para la Superintendencia Forestal personal dedicado a esa actividad, no se puede llevar un control adecuado únicamente con la información que brinda el propietario del centro”</p> <p>“No se presentan los informes trimestrales o no se los presenta a tiempo”</p> <p>“Los agentes auxiliares presentan los PAPMP adulterados o con cifras altas”</p> <p>“No hemos tenido capacidad de seguimiento y revisión de los PAPMP con los informes trimestrales”</p>	<p>“Esto debe realizarse a través de una unidad especializada de la Superintendencia que permanentemente esté realizando controles a cada una de las barracas sobre los productos que le ingresan y cómo se comercializan y llevar adelante un control de los Certificados Forestales de Origen y las facturas que se emiten en ventas”.</p> <p>“Necesidad de técnico de apoyo para inspección en centros de procesamiento”.</p> <p>“Decisión de obligar a su uso”</p>
Ingenieros y técnicos de la actividad privada como agentes auxiliares	<p>“Estrategias no claras para utilizar esta herramienta”</p> <p>“Trabajan al gusto del cliente”</p> <p>“No hacen seguimiento del trabajo de campo”</p> <p>“El técnico es simple firmante de documentos y no tiene responsabilidad por el trabajo realizado”</p>	<p>“Elaborar estrategia de apoyo”</p> <p>“Reglamentación especial”</p> <p>“Suspensión temporal y sanción económica”</p> <p>“Reglamentación de sanciones a agentes auxiliares”</p>
Decomisos y remates, incluyendo medios de perpetración	<p>“No se decomisan y rematan medios de perpetración”</p> <p>“Hasta ahora no se ha rematado medios de perpetración”</p> <p>“Lentitud del proceso legal”</p> <p>“De la apertura del sumario a que se dicte la sentencia pasa demasiado tiempo generando degradación de los productos y medios”</p>	<p>“Seguridad para aplicar y ejecutar un decomiso y remate de los medios”</p> <p>“Rotación repentina de los funcionarios de los puestos de control y también del policía”</p> <p>“Rematar camiones”</p> <p>“Celeridad en las oficinas locales”</p> <p>“Agilidad en el proceso”</p>
Puestos fijos y unidades móviles de control	<p>“No se tiene una red de puestos fijos ubicados estratégicamente”. “Medios para realizar el control móvil”</p> <p>“Evasión de los puestos de control”</p>	<p>“Recursos económicos y humanos para implementar esta herramienta de manera eficiente”</p> <p>“Unidad móvil bien preparada”</p>
Participación municipal	<p>“Puestos políticos”</p>	<p>“Es necesario que se le deleguen funciones especialmente en el ámbito de control de desmontes”</p> <p>“Los municipios deben proporcionar a sus UFM computadora, GPS...”</p>

Las acciones que se efectúen para procurar una mejor utilización de los CFO deben incluir también acciones con respecto a otras herramientas. Algunas recomiendan con respecto a los CFO son las siguientes:

- Restringir al máximo su entrega: entre menos CFO se tengan en circulación menor será el esfuerzo para controlarlos y darles seguimiento.
- Entregar los CFO únicamente contra la presentación de informes de rodeo debidamente firmados por el agente auxiliar en los que se detalle la ubicación y los volúmenes que van a ser transportados.
- Establecer como requisito la presentación de copias de los CFO utilizados antes de que se entreguen otros CFO.
- No utilizar los informes trimestrales como medio de verificación del uso de CFO. Utilizar informe técnicos periódicos en lugar de los trimestrales.
- Mantener una base de datos actualizada sobre los CFO que han sido entregados. Esta base debe estar disponible para todas las UOB y los puestos fijos de control. Es ideal que la misma sea actualizada diariamente o “en línea” o al menos semanalmente. La base debe incluir medios para ubicar un determinado CFO con base en su numeración y así poder determinar cuál puesto de control ha pasado o si todavía no ha sido utilizado.
- La Superintendencia Forestal podrá establecer tratamientos diferenciados en la entrega y manejo de CFO con base en la información del registro histórico personalizado de sanciones y como herramienta para determinar grados de reincidencia y reiterancia.
- Igualmente empresas certificadas con agentes auxiliares de planta pueden recibir tratamiento diferenciado, de tal manera que este tratamiento especial sirva como incentivo para promover la certificación.
- Reforzar al máximo la responsabilidad del agente auxiliar en el manejo de los CFO que le sean entregados.

B2. Programas de abastecimiento y procesamiento de materias primas

El objetivo de esta herramienta es eliminar la oferta de productos forestales ilegales estrangulando su demanda ilegal, al acreditar los centros de procesamiento que se abastecen exclusivamente de bosques manejados o desmontes autorizados. Lo que se busca es que un centro de procesamiento o comercialización tenga que demostrar que la madera que utiliza o almacena es legal.

Un problema, hasta la fecha, ha sido el seguimiento de los programas que se presentan. Este seguimiento se ha hecho principalmente con base en los informes trimestrales y para cuando estos se presentan, si es que se presentan, los operadores ilegales han tenido todo el tiempo necesario para lavar cualquier madera que hayan recibido sin el respaldo legal.

Algunas acciones que se recomiendan para hacer más efectivos los Programas de Abastecimiento y Procesamiento de Materias Primas (PAPMP) son las siguientes:

- Concentrar su aplicación en los centros de procesamiento primario, principalmente en aserraderos pues son menos (que las barracas por ejemplo) y están más cerca de las UOB.
- Realizar inspecciones frecuentes a los aserraderos: si las UOB controlan los aserraderos que están en sus alrededores, no se necesitan grandes recursos de transporte o de viáticos. Por ejemplo, el control frecuente de los aserraderos que se ubican en Concepción puede hacerse hasta en bicicleta y controlando esos aserraderos se puede controlar el equivalente de una superficie de entre 500.000 y un millón de hectáreas.
- Las inspecciones frecuentes son indispensables para llevar el registro visual de los productos presentes en la planta inspeccionada. Estas visitas, en la mayoría de los casos, no van a requerir la cubicación de los productos y van a reducir las posibilidades de lavado de madera y procesamiento y almacenamiento de materia prima que no tiene respaldo legal.
- Poner énfasis en la responsabilidad del agente auxiliar cuando éste firme los CFO para el transporte de madera aserrada.
- Exigir estudios serios sobre el rendimiento de la planta de procesamiento, incluyendo el procesamiento primario y la recuperación. Los porcentajes actuales de rendimiento permiten espacio de 20 a 30% para el lavado de madera.
- Diseñar un sistema de multas y sanciones para los aserraderos que reciban trozas ilegales e instruir a los centros de procesamiento que el respaldo de todos los productos que tengan debe estar disponible en el momento de la inspección y no posteriormente.

B3. Ingenieros y técnicos de la actividad privada como agentes auxiliares

Los agentes auxiliares constituyen una de las herramientas menos utilizadas y, al mismo tiempo, con mayor potencial. El objetivo de esta herramienta es que la Superintendencia Forestal cuente con una red de agentes coadyuvantes al control oficial dentro de las propias operaciones forestales y para beneficio tanto del Estado como de los actores regulados.

En general existe el problema de que el agente auxiliar no ha sabido valorar la autoridad que le ha otorgado el RFN y se ha convertido, en muchos casos, en un “vende firmas”. Es normal que el precio de tal firma sea bajo, porque tampoco le ha implicado al agente auxiliar un riesgo de alto costo. Cuando, en el año 2000 se trató de ordenar la comercialización de postes de cuchi en Velasco se dieron casos de agentes auxiliares que firmaban un informe falso de postes cortados por Bs. 50.

Con respecto a los agentes auxiliares se recomienda:

- establecer una reglamentación apropiada sobre su funcionamiento en la que se incluyan los derechos, deberes, multas y sanciones,
- procurar que se otorgue a los agentes auxiliares todos los derechos posibles de modo que se valore su función, pero al mismo tiempo deben establecerse muy claramente las consecuencias de la faltas de ellos mismos,
- promover el establecimiento, junto con el Colegio de Ingenieros Forestales de Bolivia, de un comité de ética que conozca los casos de denuncias contra los agentes auxiliares no sólo de parte de la Superintendencia Forestal sino de sus propios clientes y colegas,

- aplicar con toda la fuerza del caso las sanciones respectivas cuando se demuestre la mala actuación de los agentes auxiliares.

B4. Decomisos y remates, incluyendo medios de perpetración

El objetivo de aplicar esta herramienta fue desalentar prontamente el aprovechamiento forestal ilegal y la conversión irregular a usos agropecuarios. Se esperaba que esta medida serviría de ejemplo y que no sería necesario recurrir a ella constantemente.

En diferentes ocasiones se ha indicado que si tan solo la Superintendencia Forestal rematara unos o dos camiones la historia del transporte ilegal, sobre todo cuando existe mala intención del transportista, sería muy diferente.

Los resultados de las encuestas indicaron el deseo de diferentes funcionarios de que finalmente se procediera al remate de los bienes y así su esfuerzo y el riesgo que corren se viera resarcido.

Con respecto a esta herramienta se recomienda:

- producir instructivos claros y capacitar al personal de las UOB en los procedimientos correctos a seguir en los decomisos para que los mismos no resulten en acciones frustradas,
- si hay alguna limitación legal que impida el remate de los medios de perpetración, hacer los trámites o solicitar las aclaraciones o promover las reformas legales que sean necesarios con el fin de que se pueda proceder con los remates de los medios de perpetración,
- identificar alternativas que permitan acelerar los procesos y de esta manera se reduzca la degradación de los productos decomisados,
- producir un instrumento claro sobre los montos de multas según las faltas cometidas y las condiciones necesarias para que el remate de los medios de perpetración, incluyendo una clara caracterización de lo que se considera reincidencia.

B5. Puestos fijos y unidades móviles de control

En capítulos anteriores se han señalado las deficiencias de los puestos fijos, sobre todo el hecho que casi siempre pueden ser evadidos. Sin embargo los mismos juegan un papel de intimidación y por lo tanto posiblemente tengan que mantenerse.

Algunas recomendaciones que podrían mejorar la eficacia de los puestos son:

- combinar el uso de puestos fijos con unidades móviles,
- rotar con frecuencia al personal de los diferentes puestos e incluso cambiar con frecuencia los horarios en los que funcionen los puestos fijos de tal manera que sin mover el puesto se le de el carácter de movilidad que haga más difícil predecir su funcionamiento,
- continuar con los esfuerzos para lograr el apoyo de la policía o el ejército para el funcionamiento de los puestos fijos y el resguardo del personal encargado.

B6. Participación municipal y delegación de funciones a las mismas

Esta herramienta tiene como fin asegurar la participación en el RFN de la instancia de gobierno que más cerca esté del bosque. Este instrumento es congruente con otras reformas promovidas por el Estado boliviano que se han efectuado para permanecer. No se espera que las diferentes leyes que han promovido el fortalecimiento de los gobiernos municipales se deroguen. Por lo tanto, es muy importante que en lo posible se incorpore a los gobiernos municipales y se deleguen a estos gobiernos tantas responsabilidades como sea posible. Si bien se han señalado problemas del trabajo con municipios por su índole política, se debe continuar con estos esfuerzos.

En lo referente a participación municipal, se recomienda:

- delegar todas las funciones que sea posible de forma paulatina pero constante,
- iniciar el proceso de delegación en lo referente al control de desmontes,
- establecer un proceso continuo de flujo de información hacia los municipios sobre las diferentes autorizaciones que se hayan otorgado en la jurisdicción municipal,
- promover la formación de Comités Municipales de Gestión como instancias de participación de la sociedad civil en las labores de fiscalización y control de operaciones de manejo forestal.

ANEXO 1

Descripción de las Herramientas Incluidas en el Régimen Forestal de la Nación⁹

HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN
1. Seguridad jurídica efectiva	Evacuar en 72 horas a los intrusos por resolución de la instancia local de la SIF y con auxilio de la policía o fuerzas armadas
2. Planes de manejo forestal/planes anuales operativos	Mantener a largo plazo los bosques naturales de producción forestal en un nivel constante de productividad comercial y de sus servicios ambientales, conservando sustancialmente sus calidades originarias como ecosistemas
3. Certificados de origen	Asfixiar la oferta de productos forestales ilegales autorizando el transporte y circulación comercial sólo de productos procedentes de bosques manejados o desmontes autorizados
4. Programas de abastecimiento y procesamiento de materias primas	Asfixiar la oferta de productos forestales ilegales estrangulando su demanda ilegal al tener que acreditar los centros de procesamiento que se abastecen exclusivamente de bosques manejados o desmontes autorizados
5. Planes de trabajo y autorizaciones de desmontes y quemas controladas	Garantizar que sólo se conviertan a usos agropecuarios las tierras con cobertura arbórea oficialmente clasificadas para ese fin, respetando las servidumbres ecológicas y evitando que el fuego se propague fuera del área autorizada
6. Programa permanente de difusión	Provocar un proceso creciente de acatamiento voluntario y convencido de la ley y favorecer los mecanismos de control social
7. Peticiones, denuncias e iniciativas	Alentar la participación ciudadana y los mecanismos de control social
8. Libro de denuncias abierto al público (visible en mostrador de cada órgano oficial del marco institucional del RFN)	Evidenciar al máximo la transparencia facilitando también por este medio la participación ciudadana en la denuncia de irregularidades institucionales, de actores regulados o de terceros
9. Libramientos de visita	Facilitar inspecciones a operaciones forestales por parte de particulares con sano interés de cooperar al control del RFN
10. Ingenieros y técnicos de la actividad privada como agentes auxiliares	Contar con una red de agentes coadyuvantes al control oficial dentro de las propias operaciones forestales y para beneficio tanto del Estado como de los actores regulados
11. Sistema progresivo y acumulativo de multas	Mecanismo para inducir prontamente a cumplir con sus obligaciones al actor forestal o agropecuario duplicando la multa en cada nuevo libramiento de conminatoria hasta que las mismas sean satisfechas
12. Decomisos y remates, incluyendo medios de perpetración	Desalentar prontamente el aprovechamiento forestal ilegal y la conversión irregular a usos agropecuarios
13. Registro histórico personalizado de sanciones y como herramienta para determinar grados de reincidencia y reiterancia.	Herramienta para determinar grados de reincidencia y reiterancia como parte de la proporcionalidad de las sanciones
14. Puestos fijos y unidades móviles de control	Usar las redes camineras de circulación y distribución comercial como cedazos para colar de productos forestales ilegales la oferta maderable y no maderable

⁹ Antonio Andaluz, comunicación personal, agosto 2002

HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN
15. Inspecciones forestales	Medio de verificación en el sitio del cumplimiento de las condiciones de sostenibilidad por los actores forestales y agropecuarios
16. Participación municipal y delegación de funciones a las mismas	Asegurar la participación en el RFN de la instancia de gobierno en que más cercano a la nación está el Estado
17. Certificación Forestal Voluntaria	Introducir la sostenibilidad forestal en las leyes económicas y los mecanismos del mercado y aliviar la carga de monitoreo y control oficial
18. Equidad en el acceso a los bosques y sus recursos como presupuesto fáctico para la seguridad jurídica	Dar la oportunidad a los actores irregulares de incorporarse a la economía formal legitimando así la implacable persecución de la ilegalidad en el acceso a los bosques y aprovechamiento de sus recursos
19. Principio de movilidad contractual (transferencia total o parcial de concesiones, contratos de riesgo compartido, contratos subsidiarios, contratos de gerencia, contratos de venta de palos en pie).	Facilitar a los concesionarios y permisionarios la atracción de inversiones y valorizar así el bosque
20. Clasificación provisoria de bosques de producción forestal y de protección sin necesidad de PLUS	Clasificar por vía de evaluación rápida y mediante D.S. las formaciones con cobertura arbórea que por aproximación evidencien una preferente vocación forestal o de protección o por exclusión su no aptitud para conversión a usos agropecuarios
21. Principio in dubio pro bosque (La duda favorece al bosque)	Para resolver conflictos de potencialidades de uso en los procesos de clasificación provisoria o mediante PLUS de las tierras (una tierra puede ser excelente para uso forestal dada la calidad de su cobertura arbórea y excelente para usos agropecuarios dada la calidad de sus suelos, en tal caso: In dubio pro bosque)
22. Servidumbres ecológicas en tierras de propiedad privada dedicadas a usos agropecuarios	Mantener todos los cursos o cuerpos naturales de agua permanentes o estacionales y la cobertura arbórea de sus franjas ribereñas, laderas y demás áreas frágiles determinadas por ley
23. Reservas Privadas del Patrimonio Natural	Alentar a los propietarios a conservar en sus tierras hasta 5.000 ha de bosques y su biodiversidad reconociéndolo legalmente como parte de la Función Económica-Social de la propiedad
24. Planes de ordenamiento predial	Delimitar en tierras privadas las servidumbres ecológicas de ley y zonificar internamente las áreas productivas según la soportabilidad de uso de cada formación y sin degradarse a largo plazo (producción forestal, usos agroforestales o silvopastoriles, cultivos perennes, pasturas, cultivos intensivos en limpio)
25. Audiencias públicas	Mecanismo de transparencia para facilitar la participación pública y el control social del RFN
26. Accesibilidad pública a la información	Política de libros abiertos como mecanismo de transparencia para facilitar el control social
27. Libramientos de conminatoria.	Instrumentos que conminan a cumplir con las servidumbres ecológicas y otras obligaciones de sostenibilidad, imponiendo obligaciones de hacer o no hacer y los plazos para cumplirlas
28. Informes semestrales a la Contraloría General de la República y anuales al Presidente de la	Medio adoptado por la ley para asegurarse que el órgano de aplicación implemente efectivamente todas estas herramientas
29. Auditorías forestales	Revisión integral de la efectiva aplicación de las herramientas de sostenibilidad y cumplimiento de las normas cada cinco años o en caso de cesión o denuncias que la justifiquen
30. Libramiento automático de prórroga contractual	Herramienta para garantizar la ampliación por cinco años y sin posibilidad alguna de extorsión administrativa del plazo de la concesión en caso de dictamen favorable de auditoría forestal
33. Protocolos y normas de mejor ejecución	Permitir a la Superintendencia Forestal desmenuzar las normas de sostenibilidad para garantizar su mejor cumplimiento por los actores regulados

HERRAMIENTA	DESCRIPCIÓN
34. Participación prefectural	Asegurar la participación en el RFN de la instancia intermedia de gobierno nacional y encargada de la función de policía en todo el ámbito departamental, a través de acciones de investigación y desarrollo forestal y seguridad
35. FONABOSQUE	Contar con un fondo de recursos de contrapartida que permita palanquear financiamiento de cooperación internacional al sector forestal

ANEXO 2

Cuantificación de Aprovechamiento ilegal: el Caso de la UOB San Ignacio de Velasco 2001

Cuadro 1: Número de inspecciones por naturaleza de la inspección y sus resultados.

Naturaleza Inspección	RESULTADOS				
	Cumplimiento.	Incumplimiento	Ilegal	No Aplica	Total
Almacenamiento	6	3	12		21
Aprovechamiento	2	1	13		16
Avalúo Producto	7	2		1	10
Control Móvil	2		13		15
Desmante			2		2
Difusión	3				3
Informe Profesional	15	5			20
Ocupación de Hecho			2		2
Pos-PGM-POAF	7	7			14
Pre-Emisión CFO	6	1			7
Pre-PGM-POAF	4	2		1	7
Pre-Plan Desmante	2	2			4
Sobrevuelo				1	1
Transporte			10		10
Verificación medio de perpetración	1				1
Total general	53	25	52	3	133
%	39.85	18.80	39.10	2.25	100

Inspecciones post aprovechamiento

Con el objeto de combatir la venta de CFO y el lavado de madera, la UOB-SIV realizó inspecciones post aprovechamiento a las autorizaciones emitidas durante la gestiones 1999 y 2000.

Estas inspecciones se realizaron al 100 %, es decir recontando todos los tocones de los árboles extraídos y usando la siguientes variables: diámetro promedio del tocón, largo del tocón a la rama superior del corte y diámetro promedio de la rama.

Con los datos de campo, se procedió al cálculo del volumen real extraído del área autorizada y luego se comparó con los volúmenes descargados en los CFO1 de los diferentes POAF autorizados.

Como resultado de este tipo de inspecciones, se determinó que los representantes de los derechos otorgados extrajeron madera ilegal de fuentes no autorizadas, lavando estos volúmenes de

madera con los CFO de los lugares autorizados. También se llegó a la conclusión que la venta de CFO fue una práctica muy común durante las gestiones 1999 y 2000.

Se determinó que se había extraído ilegalmente un total de 9 047,711 m³r de madera en troza y 6809 postes de alumbrado eléctrico. Estos productos fueron comercializados con CFO de las ASL y PGM en propiedades menores a 200 ha. A continuación se presentan ejemplos de los volúmenes extraídos ilegalmente por las ASL y Propiedades privadas inspeccionadas.

Tipo de Derecho: Agrupaciones Sociales del Lugar

a) ASL Cortadores de Madera San Rafael

Especie	Volumen			
	Autorizado	Extraído según CFO	Extraído según censo de tocones	Extraído fuera del Área (ilegal)
Morado	147.97	35.24	1.67	33.57
Roble	847.79	464.53	40.25	424.28
Sirari	394.61	20.88	9.08	11.795
Tajibo	1701.65	788.18	160.12	628.06
Verdolago	144.53	27.24	6.56	20.676
Cuchi	4323.41	0	81.62	0
Curupaú B.	1003.54	2.39	0	2.39
Curupaú N.	137.36	0	0	0
Cuta	413.6	0	0.28	0.28
Jichituriqui	139.38	3.45	0.43	3.022
Momoqui	421.68	0	0	0
Soto	3958.39	2267.46	100.62	2166.84
Tasaá	299.77	0	0	0
Total	13933.68	3609,37	400,63	3372,533

Postes de Luz ASL Cortadores de madera San Rafael

Especie	No. Individuos según CFO3D	No. Individuos censo de tocones	No. Individuos extraídos fuera del área (ilegal)
Cuchi	2335	148	2187

b) ASL Santa Ana de San Ignacio

Especie	Volumen		
	Autorizado	Extraído del área según censo de tocones	Extraído ilegal
Ajunao	32	9.13	79.22
Cuchi	2183.2		
Curupaú B.	6542.58	114	33.02
Curupaú N.	1006.31	0	0
Cuta	2062.41	0	0
Jichituriqui	1462.08	11.3	44.83
Morado	446.63	16.96	173.167
Momoqui	3327.19	0	0
Roble	969.61	62.64	1223.61
Soto	465.89	23.6	1119.18
Sirari	3605.34	5.57	57.18
Tasaá	3932.72	0	0
Tajibo	3187.41	296.18	1961.15
Verdolago	3202.45	0	42.778
Picana	*	3.1	3.1
Tarara	*	2.49	2.49
Cedro	*	25.19	25.19
Total	32425.82	570.16	4764.915

*Especies no autorizadas

Postes de Luz ASL Santa Ana

Especie	Volumen autorizado	No. de individuos extraídos según CFO 3D	No. de individuos extraídos dentro del área	No. de individuos extraídos fuera del área (ilegal)
Cuchi	2183.2	2369	58	2311

c) ASL El Tuná

Especie	Vol. autorizado ¹⁰	Vol. extraído	Vol. extraído del área según censo de tocones	Balance en m ³	Balance en %
Tajibo	3232.46	737.314	787.004	+ 49.69	6.3
Roble	1290.71	236.476	214.768	- 21.70	- 10.11
Soto	1623.92	94.073	193.356	+ 99.28	51.3
Total	6147.09	1067.863	1195.128		

Postes de Luz ASL El Tuná

Especie	Volumen autorizado	No. de individuos extraídos según CFO 3D	No. de individuos extraídos dentro del área	No. de individuos extraídos fuera del área (ilegal)
Cuchi		1020	54	966

Tipo de Derecho: Propiedades Privadas**a) Predio Guarayito II**

Especie	Volumen			
	Autorizado	Extraído según IAPOAF	Extraído según CFO	Extraído fuera del área (ilegal)
Ajunao	5.2	5.2	5.047	5.047
Cedrillo	10.92	10.92	10.66	10.66
Curupaú	191.94	191.94	192.682	192.682
Cuta	125.12	35.67	126.073	126.073
Jichituriqui	21.39	21.39	21.22	21.22
Momoqui	15.33	15.33	15.613	15.613
Roble	29.84	29.84	31.146	31.146
Sirari	56.85	56.85	57.729	57.729
Tajibo	31.2	30.44	30.392	30.392
Tarara	69.06	69.06	69.874	69.874
Tasaá	8.69	8.04	25.337	25.337
Total	565.54	474.68	585.773	585.773

En el citado manejo no existió aprovechamiento alguno

¹⁰ Corresponde a el volumen autorizado solo de las especies aprovechadas

Postes de Luz

Especie	No. de individuos extraídos según CFO 3D	No. de individuos extraídos dentro del área	No. de individuos extraídos fuera del área (ilegal)
Cuchi	42	0	42

b) San Antonio Sur

Especie	Volumen		
	Autorizado	Extraído del área según censo de tocones	Extraído fuera del área (ilegal)
Cedro	0	0	0
Cuchi	522.331	511.38	48.55
Cuchi poste	72.547	72.21	23.17
Jichituriqui	107.159	0	0
Morado	194.130	81.68	7.02
Roble	80.350	70.36	35.52
Sirari	95.916	0	0
Soto	401.890	401.89	66.81
Tajibo	196.083	196.08	28.08
Verdolago	312.185	0	0
Total	1982.59	1343.87	209.15

c) La Orquídea

Especie	No. de individuos extraídos según CFO 3D	No. de individuos extraídos dentro del área	No. de individuos extraídos fuera del área (ilegal)
Cuchi	990	935	55

Sólo aprovecharon la especie cuchi

La Aparecida

Especie	Volumen autorizado	No. de árboles cortados por debajo del DMC	Vol. extraído en forma ilegal
Cedro	60.890	16	8.75
Total	60.890	16	8.75

El volumen reportado en lo autorizado es en el que encontramos anomalías el resto de las especies cumple con los requisitos mínimos de ley

e) Virgen del Carmen

Especie	Volumen autorizado	No. de árboles autorizados	No. de árboles cortados ilegal	Vol. extraído en forma ilegal
Morado	161.504	223		106.59
Cuchi	1856.18	1891	1248	
Total	2017.684	2114	1248	106.59

Los datos son del muestreo ya que sólo se extrajo un 66% de la madera en forma ilegal

Volumen general de madera en troza extraído ilegalmente

Especie	ASL	PGM < 200 ha.	Total general
	Vol. extraído fuera del área	Vol. extraído fuera del área	
Ajunao	79.22	5.047	84.267
Cedrillo		10.66	10.66
Cedro	25.19	8.75	33.94
Cuchi	81.62	48.55	130.17
Cuchi poste		23.17	23.17
Curupaú	35.41	192.682	228.092
Cuta	0.28	126.073	126.353
Jichituriqui	47.852	21.22	69.072
Momoqui	0	15.613	15.613
Morado	206.737	113.61	320.347
Picana	3.1	0	3.1
Roble	1647.89	66.666	1714.556
Sirari	68.975	57.729	126.704
Soto	3286.02	66.81	3352.83
Tajibo	2589.21	58.472	2647.682
Tarara	2.49	69.874	72.364
Tasaá	0	25.337	25.337
Verdolago	63.454	0	63.454
Total general	8137.448	910.263	9047.711

Total de número de postes de luz extraídos ilegalmente

Especie	ASL	PGM < 200 ha.	Total
	No. de individuos extraídos fuera del área (ilegal)	No. de individuos extraídos fuera del área (ilegal)	No. de individuos extraídos fuera del área (ilegal)
Cuchi	5464	1345	6809

Intervenciones realizadas

Durante la gestión 2001 se ha realizado un total de 56 intervenciones por contravenciones forestales siendo las principales almacenamiento, transporte y aprovechamiento ilegal.

Se ha decomisado un total de 2662,73 m³r de trozas de diferentes especies, 1338 durmientes, 26700 pt de madera aserrada, 297 machones y 5042 postes de alambrado.

Especies	Tipo de Producto Intervenido					
	Durmientes	Machones	Madera As.	Postes Alambrado	Postes Luz	Troza
	Pieza	Pieza	Pt	Pieza	Pieza	m³r
Tajibo						5,97
Cedro						42,843
Cuchi		297		5042	7	
Morado						40,683
Paquio						26,67
Picana						1,5
Roble						807,954
Sirari			2500			
Soto	1338					4,19
Tajibo			24200			1718,41
Verdolago						14,51
Total general	1338	297	26700	5042	7	2662,73

ANEXO 3

Recomendaciones varias para atacar las actividades ilegales

Actividad ilegal	Propuesta de acciones de control
Corta sin autorización/aprovechamiento ilegal	<ul style="list-style-type: none">• Trabajo conjunto con UFM• Sanciones fuertes• Incorporar a los agentes auxiliares• Más control y fiscalización• Otros sistemas de control de los productos fuera de las PF• Programa de difusión• No autorizar aprovechamiento aunque este cortado• Estimular control social• Alianzas de control con otros actores• Multa y patente muy alta sobre lo cortado fuera de AAA• Abrir aprovechamiento en zonas protegidas y de amortiguamiento• Aumentar los PFCF• Incorporar autoridades comunales en control
Desmonte/deforestación	<ul style="list-style-type: none">• Proveer a las UOB imágenes de satélites actualizadas• Sanciones fuertes• Trabajo permanente con alcaldías• Flexibilizar procedimientos legales• Brigadas móviles• Monitoreo con imágenes de satélite• Involucrar municipio y población en general• Coordinar con el INRA para que no reconozca chequeos ilegales• Programa de difusión antes de época de chequeo
Uso/comercio de CFO Lavado de madera	<ul style="list-style-type: none">• Control estricto de centros procesamiento primario (ingreso del producto)• Cruzar información periódicamente de uso de CFO• Auditorías completas a los POAF• Sanciones severas• Información sobre derechos forestales bien sistematizada como si fuera un banco• Al presentar PAPMP hacer una verificación cierre completa• Aplicar multas por atrasos en presentación instrumentos de gestión• Continuar uso de holograma de seguridad• Dar la responsabilidad al agente auxiliar• Utilizar informes parciales del agente auxiliar antes de dar CFO• CFO en blanco: decomiso madera y remate camión• Manejar red nacional de CFO en circulación• Exigir IT periódicos y no trimestrales• Control en origen• IAPOAF parciales• Inspecciones durante• Entrega limitada de CFO• Conciliaciones regulares
Cambio de especies en CFO	<ul style="list-style-type: none">• Hacer valer la firma del profesional• Sanciones fuertes
Transporte ilegal sin autorización/madera fondeada	<ul style="list-style-type: none">• El transportista debería hacer firmar el CFO con la UOB o UFM más cercana• Consolidar apoyo del ejército• Control móvil• Involucrar a UFM y otras autoridades• Remate de medios de perpetración• Capacitación en cubicaje de madera y reconocimiento de especies
Procesamiento/Almacenamiento de productos ilegales sin respaldo	<ul style="list-style-type: none">• Inspecciones rápidas a talleres secundarios• Unir esfuerzos con Impuestos Internos• Inspecciones regulares• Usar responsabilidad de los Agentes auxiliares• Exigir estudios serios de rendimiento por especie

Actividad ilegal	Propuesta de acciones de control
Uso de la motosierra para escuadrado o cuartoneo	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibir la exportación de mara de cuartones aunque sea de remates • Controles móviles • Inspecciones en barracas y otros centros procesamiento • Apoyo a la organización de ASL y empresas privadas formales
Falsedad de información (PGMF fantasmas)	<ul style="list-style-type: none"> • Inspecciones seguidas • Sanciones ejemplos que sienten precedentes • Capacitación agentes auxiliares • Reglamentación de funcionamiento de agentes auxiliares • Sanciones a agentes auxiliares y titular del predio
Avasallamiento propiedad privada	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación con INRA para delimitar áreas en conflicto • Concretar apoyo de la Prefectura • Acelerar saneamiento de tierras forestales • Aplicación de la ley en cuanto a desalojos y sanciones drásticas • Implementar desalojos
Contrabando al Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer UOB cercanas • Establecer control fijo en puntos clave • Implementar control móvil • Coordinación con IBAMA

ANEXO 4

Comentarios relevantes sobre dificultades encontradas y requerimientos para aplicar otras herramientas relacionadas con control y fiscalización

Herramienta	Dificultades	Requerimientos
Seguridad jurídica efectiva	"Lentitud de emisión de resoluciones y tardío apoyo policial y militar"	"Las prefecturas reciben un porcentaje de la patente de aprovechamiento forestal y de desmonte y deben destinar esos recursos para solventar los gastos que demandan la Policía y el Ejército cuando realizan intervenciones ante ocupaciones de hecho, además de cumplir con el auxilio oportuno como manda la ley".
Planes de manejo forestal.	"Incorporar nuevas áreas fiscales y privadas al manejo forestal". "Lentitud en el saneamiento de tierras"	"Es necesario realizar permanentemente inspecciones de campo a las áreas bajo manejo en forma permanente, antes de esperar la auditoría quinquenal". "Tierras saneadas". "Decisión del gobierno de declarar las tierras disponibles a ser licitadas". "Inspecciones durante y post ejecución"
Planes de trabajo y autorizaciones de desmontes y quemas controladas	"Existen dificultades logísticas para un control de los desmontes ilegales, pues estos no se realizan a las orillas de los caminos principales" "No se presenta planes de desmontes y quema controlada" "Se realiza un control mínimo de las autorizaciones"	"Se debe tener una clara definición de lo que son barbechos y chuchiales y si la limpieza de estos se considera desmonte y por tanto requiere de la autorización de la superintendencia y el pago de la patente. Si se sigue sosteniendo el criterio que tienen los técnicos de la Superintendencia de que sí es desmonte, cómo se determina en estos casos la oferta maderable". "Teniendo en cuenta que la patente les beneficia a los municipios y las subprefecturas, además que ellos tienen la responsabilidad de coadyuvar en el efectivo cumplimiento del Régimen Forestal de la Nación, es necesario coordinar el trabajo de control de desmontes, identificación de los propietarios de los fundos, de las máquinas, resguardo e inmovilización de las mismas en casos de decomisos, etc." "Las sanciones y multas deben ser fuertes" "Participación de las UFM"
Programa permanente de difusión	"No existe presupuesto para difusión de la ley y normas urgentes"	"Que la IDI trabaje coordinando con las UOB, UFM y prefecturas"
Libro de denuncias abierto al público	"UOB no tienen Libros de Denuncias"	"Abrir libros de denuncias"
Libramientos de visita	"No se conoce este derecho" "Hasta ahora el público no ha mostrado interés en cooperar en la fiscalización"	"Divulgación" "Difusión"
Registro histórico personalizado de sanciones y como herramienta para determinar grado de reincidencia y reiterancia	"No conozco y si existe es nulo"	"Mayor difusión entre las UOB"
Inspecciones forestales	"Carencia de medios de apoyo para su realización" "No se están realizando durante y post ejecución" "Se ha concentrado en inspecciones pre descuidando durante y post aprovechamiento"	"Recursos económicos" "Mejorar la asignación de recursos económicos y asignación de apoyo logístico (instrumentos y movibilidades)" "Inspecciones durante y postaprovechamiento"

Herramienta	Dificultades	Requerimientos
Sistema progresivo y acumulativo de multas	"No se comparte la información sobre reincidencia a nivel nacional entre todas las UOB" "No se tiene una información entre las diferentes oficinas"	"Que sea de conocimiento de todas las UOB"